

Mõju hindamise metoodika rakendamine Euroopa Liidu asjades



2014

Hindamise tellis Riigikantselei. Analüüsi rahastati Euroopa Sotsiaalfondi toel.

Autorid:

Anne Jürgenson töötab Praxises alates aastast 2005 majanduspoliitika programmi analüütikuna, tegeledes peamiselt ettevõtluse arengu teemade ja mõju hindamisega. Ta lõpetas Tartu Ülikooli majandusteaduskonna majanduspoliitika ja välismajanduse erialal (1999) ning omandas hiljem samas magistrikraadi. Käesolevas töös osales ta kaasusanalüüsi teostamises, intervjuude planeerimisel ja läbiviimisel ning lõpparuande koostamisel.

Mari Rell on Praxises majanduspoliitika programmi analüütik alates 2010. aastast, tegeledes peamiselt tööjõuvaldkonna ja majanduse konkurentsivõime teemadega. Ta on lõpetanud Tartu Ülikooli rakendusmatemaatika erialal. Mari on töötanud Eesti Pangas majandusanalüütikuna, Fonteses juhtumis- nõustajana ning Ernst & Young Baltic ASis konsultandina. Käesolevas töös osales Mari peamiselt kaasusanalüüsi teostamises ja lõpparuande koostamisel.

Käesoleva töö valmimisse on andnud olulise panuse ka:

Heli Laarmann, Valentina Batueva.

Poliitikauuringute Keskus Praxis on Eesti esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus, mille eesmärk on toetada analüüsile, uuringutele ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.



Poliitikauuringute Keskus Praxis

Tornimäe 5, III korrus
10145 Tallinn
tel 640 8000
www.praxis.ee
praxis@praxis.ee

Väljaande varalised õigused kuuluvad Riigikantseleile ning autoriõigused Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Jürgenson Anne, Rell Mari. 2014. Mõju hindamise meetodika rakendamine Euroopa Liidu asjades. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Sisukord

Töös kasutatud lühendid.....	4
Sissejuhatus	5
1. Metoodika kirjeldus.....	6
2. Mõju hindamise metoodika rakendamine hindamise etappide lõikes.....	7
2.1. Probleemi määratlemine ja eesmärkide püstitamine.....	7
2.2. Poliitikavahendite ja –vahendite määratlemine	9
2.3. Poliitikavahendite mõjude esmane analüüs.....	10
2.3.1. Kasutatud andmekogumise ja analüüsi meetodid	10
2.3.2. Mõju olulisuse hindamine	12
2.3.3. Põhjalikum mõjude hindamine	17
3. Muud probleemid.....	19
4. Kokkuvõte.....	20
Kasutatud kirjandus.....	22
LISA 1. Näited ja suunised MHM lisa 2 täitmiseks.....	23

Jooniste loetelu

Joonis 1. Mõjude hindamise etapid.....	7
---	---

Tabelite loetelu

Tabel 1. Esimene võimalik lähenemine mõju hindamise metoodika LISA 2 täitmiseks	13
Tabel 2. Teine võimalik lähenemine mõju hindamise metoodika LISA 2 täitmiseks	14

Töös kasutatud lühendid

EL	Euroopa Liit
EK	Euroopa Komisjon
EN	Euroopa Nõukogu
KOV	kohalik omavalitsus
MHM	Mõju hindamise metoodika (2012). Justiitsministeerium ja Riigikantselei.
MHM Lisa 2	Mõju hindamise metoodika (vt eelmist) lisa 2 „Esialgne hinnang arengukava või Euroopa Liidu algatusega kaasnevatele mõjudele“
MKM	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
SK	seletuskiri

Sissejuhatus

Alates 1. jaanuarist 2013 rakendatakse EL asjades valitsuse seisukohtade kujundamisel Vabariigi Valitsuse poolt 13.12.2012 heaks kiidetud mõjude hindamise metoodikat (MHM). See tähendab senisest kõrgemaid nõudmisi mõju hindamise sisu osas ning ühtlustatud metoodilist alust selle läbiviimiseks.

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on:

- hinnata, kuidas on mõjude hindamise metoodikat EL asjades seisukohtade kujundamisel kasutatud,
- sellest tulenevalt jagada praktilisi näpunäiteid EL asja mõju hindamisega tegelevatele ekspertidele esialgse mõjude analüüsi läbiviimiseks,
- teha ettepanekuid mõjude hindamise metoodika EL asju puudutavate suuniste edasiarendamiseks.

Töö on sarnaselt MHMle üles ehitatud mõju hindamise etappide lõikes, alustades probleemi määratlemisest ning lõpetades esmase mõju analüüsiga.

Autorite tutvusid kümne 2013.a. koostatud EL asja esialgse mõjuanalüüsiga, sh nende aluseks olnud ja analüüsi tulemusel koostatud materjalidega (EL õigusakti eelnõu koos seletuskirjaga, selle kohta koostatud seisukohad koos seletuskirjaga) ning kogusid intervjuude käigus täiendavat informatsiooni hoiakute ja mõju hindamise läbi viimise praktikate kohta. Kogutud info põhjal koostatud analüüs toob välja olulisemad probleemid, millele edaspidi tähelepanu pöörata ja on seega eelkõige praktiliseks töövahendiks Tellijale.

Taustaks on oluline teada, et EL asjade puhul toimub mõju hindamine väga lühikese ajaperioodi jooksul, mis seab piirid mõju hindamise põhjalikkusele. Tavaliselt tuleb kujundada Vabariigi Valitsuse seisukohad viie kuni kuue nädala jooksul peale EL õigusakti avalikustamist kõikides EL ametlikes keeltes.

1. Metoodika kirjeldus

Töö tugineb dokumendianalüüsil ning intervjuudel. **Dokumendianalüüsi** käigus hinnati kümne 2013.a. koostatud EL asja puhul teostatud esmast mõju analüüsi, kasutades selleks peamiselt õigusaktide eelnõusid ja seletuskirju. Vaatlusaluste asjade hulgas oli nii direktiive, määruseid kui Euroopa Komisjoni teatiseid. Lisaks jälgiti valimi koostamisel, et kaetud oleks erinevad ministeeriumid. Lõplik kaasuste valik oli järgmine:

1. **euro ja muude vääringute** kriminaalõiguslik kaitse võltsimise vastu (direktiiv),
2. **eCall süsteemi** juurutamist puudutavad eelnõud (määrus),
3. **elektroonilise side ühtse turu pakett** (määrus ja teatis),
4. **tubaka- ja seonduvate toodete** tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamine (direktiiv),
5. **mittefinantsteabe ja mitmekesisust käsitleva teabe** avalikustamine suurte äriühingute ja kontsernide poolt (direktiiv),
6. uus **ELi metsastrateegia** metsade ja metsandussektori jaoks (teatis),
7. **toidutarneahela** kaupade ohutus ja vastava kontrolli tõhusus (määrused),
8. ühtse **pankade kriisilahendusmehhanismi** loomine (määrus),
9. **alternatiivkütuste** strateegia ja vastava infrastruktuuri rajamine (teatis ja direktiiv),
10. **meretranspordist päris süsinikdioksiidi** seire, aruandlus ja kontroll ning meretranspordist põhjustatud heite lõimimine ELi kasvuhooonegaaside vähendamise poliitikasse (määrus ja teatis).

Enne kaasusanalüüsi teostamist koostati ühtne kaasuse vorm, milles on täpsemalt kirjeldatud, mis aspektidele tähelepanu pööratakse ja mis küsimustele vastuseid otsitakse.

Lisaks toimusid **intervjuud** – kaks rühmaintervjuud ja üks personaalne intervjuu. Kokku räägiti seitsme inimesega, kes kõik töötasid erinevates ministeeriumides. Osales nii sisueksperthe kui EL asjade koordinaatoreid. Edasise analüüsitöö lihtsustamiseks ja subjektiivsuse vähendamiseks intervjuud transkribeeriti.

2. Mõju hindamise metoodika rakendamine hindamise etappide lõikes

2.1. Probleemi määratlemine ja eesmärkide püstitamine

Siseriiklikes asjades (õigusaktid, strateegiad) algab mõju hindamine **probleemi** määratlemisest, millele järgneb eesmärgi seadmine, poliitikavalikute kujundamine ja nende mõjude analüüs (joonis 1). EL asjade puhul seisavad ametnikud silmitsi teistsuguse ülesandega. EL taseme dokumentides on kirjeldatud probleem ja eesmärk ning valitud poliitikavahendid ning tegeleda tuleb nende mõju hindamisega Eesti kontekstis.



JOONIS 1. MÕJUDE HINDAMISE ETAPID

Allikas: Mõju hindamise metoodika 2012.

Sellel põhjal peaks mõjude hindamine algama ka EL asjade puhul Eesti olukorra ja probleemi välja selgitamisega, mis võimaldab hiljem hinnata EL asja mõju probleemi leevendamisele Eestis.

Vaadeldud kaasuste puhul see alati nii ei olnud, eriti aasta esimeses pooles teostatud mõju hindamiste puhul. Märkata oli keskendumist EL seadusandluse kohandamise administratiivsele mõjule – missugused kohustused ja kulud toob kaasa algatuse juurutamine Eestis administratiivses mõttes, andmata hinnangut algatuse positiivsele mõjule.

Teiseks puuduseks on olukorra kirjelduse ja probleemi analüüsi segiajamine – kirjeldatakse olukorda ilma selge probleemi välja toomiseta. MHM kohaselt oodatakse probleemi analüüsi juures vastuseid küsimustele, kus me oleme praegu ja miks me soovime midagi muuta? Teisisõnu oodatakse tegeliku ja soovitud olukorra erinevuse väljatoomist. Näiteks on EL-s probleemiks tubakatoodete liigsage tarvitamine noorte (15-24 eluaastat) hulgas, millest tulenevalt on neil enam haigusi ja lühem eluiga. Soovitud olukord võiks olla noorte grupis suitsetajate osakaalu vähendamine teatud protsendi võrra. Välja tuleks tuua suitsetajate osakaal Eestis praegu ja soovitud olukorras ning märkida, kas EL õigusaktis pakutud poliitikavahendite rakendamisel oleks võimalik Eestis suitsetajaid noorte hulgas vähendada.

Mõnel juhul võib EL asjade puhul ilmned, et Eestis probleemi polegi või tekib täiendav probleem alles EL algatuse juurutamisel. Näiteks elektroonilise side ühtse turu paketi korral on tehtud ettepanek muuta rändlusteenuse senist regulatsiooni. Seletuskirjas tuuakse välja probleem, et vastava valdkonna regulatsiooni alles hiljaaegu muudeti ning seda pole ettevõtjad veel suutnud täiel määral rakendada (investeeringuid ellu viia) ja selline regulatsioonide sagedas muutmine tekitab sideettevõtjates õiguskindlusetust.

Soovitus: Täpsustada mõjude hindamisel alati probleem Eestis (kui see eksisteerib) ja anda hinnang, kas EL asjas pakutud poliitikavahendid aitavad probleemi Eestis lahendada. Ainult olukorra kirjeldus ei ole probleemi analüüsina aktsepteeritav.

Lisaks tõstatub küsimus, missuguses seletuskirja osas peaks probleemi kirjeldama. Vahel on see informatsioon esitatud sissejuhatuses, kus on kirjeldatud probleemi EL tasandil. Teisel juhul on see esitatud pigem mõju hindamise punktis või alternatiivselt hoopis Eesti seisukohti põhjendades. Mitmed intervjuueeritud tunnistasid, et seisid samuti oma tööd tehes sellise dilemma ees. Otsustajate kasutajamugavusele mõeldes võiks see olla alati leitav ühest kohast.

Soovitus: Täpsustada, missuguses seletuskirja osas tuleb probleemi analüüs esitada. Käesoleva töö autorid leiavad, et lugejasõbralik oleks see esitada kohe seletuskirja alguses peale sissejuhatus.

MHM kohaselt (lk 12) peaks ka **sihtrühmade** kindlakstegemine aset leidma probleemi analüüsi käigus. Senine praktika näitab, et sihtrühmad tehakse lõplikult kindlaks pigem mõju olulisuse hindamise ja MHM lisa 2 tabeli täitmisel. Ka sel juhul võiks esmase mõjuanalüüsi käigus väljaselgitatud olulised sihtrühmad esitada seletuskirjas juba probleemi analüüsi juures. See teeb dokumendi lugejale kergemini loetavaks.

Soovitus: Vähemalt loetleda sihtrühmad, keda EL asja rakendamine oluliselt mõjutaks juba probleemi analüüsi juures.

Eesmärgina kajastatakse tavaliselt üle-Euroopalise algatuse eesmärki, mis on põhjendatud. Sellele võiks seletuskirja lugejale konteksti tutvustamise mõttes lisada hinnangu eesmärgi relevantsusele Eestis. Näiteks võib tuua juhtumid, kus Eesti olukord vastab juba eesmärgile või vastupidi, Eestis pole veel probleemigi tunnetatud, mistõttu on ka kõrge eesmärgi seadmine ilmselt raskesti saavutatav (nt püüe muuta mittefinantsteabe direktiiviga tagatava suurema läbipaistvuse abil äriühingute juhtorganid mitmekesisemaks, et hõlbustada juhtkonna tulemuslikku järelevalvet ja äriühingu usaldusväärset üldjuhtimist).

Kui on tegemist temaga, mille osas on ka siseriiklikud eesmärgid seatud (näiteks valdkondlikes strateegiates), võiks ka neid kajastada. Selline info aitab lugejal teemasse sisse elada ja suhestada uut algatust muu kontekstiga.

Soovitus: Kommenteerida seletuskirjas väga lühidalt eesmärgi relevantsust Eestis – kas see haakub siseriiklike eesmärkidega või on Eestis juba eesmärk on täidetud või vastupidi, probleemi pole tunnetatudki veel).

2.2. Poliitikavalikute ja –vahendite määratlemine

MHMi kohaselt on järgmiseks etapiks poliitikavalikute kujundamine, mis igaüks omal moel või kombinatsioonis peaksid tagama eesmärgi saavutamise. EL asjade puhul on hinnatavad poliitikavalikud EL dokumentides välja toodud, kuid mitte alati pole üheselt selge, mis tasandil ehk kui detailsete tegevuste lõikes mõjude hindamist teostada.

MHMis räägitakse nii poliitikavalikutest kui poliitikavahenditest, nende erinevust täpsemalt selgitamata.¹ Käesoleva töö autorid kasutavad sõna „poliitikavalik“ üldisemal tasemel kui sõna „poliitikavahend“ ehk meede. Rahandusministeeriumi poolt koostatud strateegilise juhtimise andmeobjektide dokumendis² on defineeritud meedet kui valitsemisalapõhiselt ühe alaeesmärgi saavutamisele suunatud omavahel seotud tegevuste kogumit, millel on mõõdetav eesmärk. See mõiste - **poliitikavahend on eesmärgi saavutamisele suunatud tegevus või tegevuste kogum** - on kasutatav ka mõjude hindamise kontekstis. Poliitikavalik kajastab aga kõrgema taseme valikukohti (nt prioriteetide või fookuse seadmist, nt valikuid reguleerimise ja teadlikkuse tõstmise vahel), hõlmates omakorda poliitikavahendite kogumeid. Näiteks kui on soov suitsetajate arvu vähendada, siis laiemad valikud on teadlikkuse tõstmine, suitsetamise keelamine, suitsetamise maksustamine, jms. Teadlikkuse tõstmise osas on võimalikuks poliitikavahendiks tubakatoodete pakendamise ja märgistamise reguleerimine. Konkreetsete tegevused puudutavad nt hoiatavat teksti, foto nõudmist.

Erinevate kaasuste puhul oli kasutatud erinevaid lähenemisi, mõnel juhul oli mõjude hindamine teostatud laiemate tegevuste komplektide kaupa (nt ühtne pankade kriisilahendusfond), teisel juhul täpsemate direktiivide või määruse sätete lõikes. Enamjaolt olid valikud põhjendatud ja loogilised, tulenevalt konkreetsest algatuse tüübist. Ka Intervjueeritud ise suuri probleeme poliitikavahendite määratlemisel ei näinud.

Otsus, mida poliitikavahendina käsitleda, sõltub paljuski konkreetsest juhtumist. Näiteks võib lähenemine olla erinev sõltuvalt õigusakti eelnõu mahukusest (eelnõu sisaldab paari või paarisadat paragrahvi), tüübist ja asjaolust, kas juurutatakse uusi meetmeid või muudetakse olemasolevate meetmete üksikuid tegevusi. Teatiste puhul on põhjendatud lähtumine laiematest poliitikavalikutest, kuna konkreetseid poliitikavahendeid ei pruugi veel täpsustatud ollagi ja teisalt võib neid ühel hetkel olla liiga palju ning teatud üldistus on põhjendatud (nt ELi metsastrateegia puhul eristati strateegia valdkondi, mis iseenesest ei ole veel poliitikavahendid).

Tegemist on loominguks protsessiga ja lähtuda tuleb proportsionaalsuse printsiibist – mõju hindamine ei tohiks olla liiga pealiskaudne suuri muutusi kaasa toova ja poliitiliselt tundliku algatuse puhul ega liiga ressursimahukas ilmselgelt väiksema mõjuga algatuse puhul.³ Üldjuhul tuleks hoiduda mõjude hindamisest ühe poliitikavahendi raames planeeritavate tegevuste lõikes, kuna nii detailne hindamine ei ole põhjendatud ja ei anna ülevaadet antud poliitikavahendi mõju kohta eesmärgi täitmise osas. Teisalt, kui on tegemist äärmiselt suure potentsiaalse mõjuga tegevustega, on põhjendatud ka detailsem ehk tegevuste lõikes hindamine. Samamoodi on see põhjendatud siis, kui

¹ Kohati teksti sees kasutatakse MHMs ka mõisteid „poliitainstrument“ ja Lisas 2 „kavandatav muudatus või meede.“ Pole lõpuni selge, mil määral on tegemist sünonüümidega. Eeldame, et poliitikavahend on sisuliselt sama, mis meede või instrument.

² Strateegilise juhtimise andmeobjektid. Juhendmaterjal, Rahandusministeerium 2014.

³ EL taseme mõju hindamise juhend selgitab põhjalikumalt, kuidas valida adekvaatne mõju hindamise sügavuste ja tase. Kuna Eesti MHM üldine loogika sarnaneb EL juhendile, võib sellest dokumendist vajadusel abi otsida. Vt Impact Assessment Guidelines, European Commission 2009.

poliitikavahend on juba varem väljatöötatud ja uue algatusega muudetakse vaid ühte (arvestatava mõjuga) alategevust. Näiteks alternatiivkütuste direktiiv sätestab ühe poliitikavahendina vajaduse välja ehitada elektriautode laadimistaritu, mille eelduseks on erinevad tegevused, nt ühtsetest laadimisstandarditest kokkuleppimine, numbrilised eesmärgid (nt kas asutustiheduse või vahemaade järgi) ning nutilahendused teenuse eest tasumiseks. Eestis on elektriautode osakaal võrreldes teiste EL riikidega suur ja senised investeeringud elektriautode laadimistaristu arendamisse märkimisväärsed. Direktiivi kohaselt tuleks aga kasutusele võtta teine standard, mis tähendaks lisainvesteeringuid. Seega elektriautode laadimisstandardi valik on Eesti jaoks olulise mõjuga tegevus selle poliitikavahendi rakendamise korral ning antud juhul on põhjendatud mõju väljatoomine eraldi tegevuste lõikes.

Soovitus: Mõju hindamine tuleb teostada eesmärgi saavutamiseks välja pakutud poliitikavahendite või nende puudumisel poliitikavalikute lõikes, harvem üksikute tegevuste lõikes.

Praktika lahkneb metoodikast aga selle poolest, et mitmel juhul on mõju hinnatud vaid „olulisemate“ või Eesti jaoks probleemsemate poliitikavahendite või tegevuste kohta. MHMi kohaselt on esmase mõju hindamise eesmärk Eesti jaoks oluliste mõjude välja selgitamine, millele järgneb oluliste mõjude kohta põhjalik mõjude hindamine. Kuna EL asjade puhul teostatakse aga esmase mõju hindamise käigus ka mõnes mõttes sisuline mõju hindamine (põhjalikku mõju hindamist tehakse väga harva), siis tehaksegi seda vaid olulisemat mõju omavate vahendite kohta.

Mõningatel juhtudel on selline lähenemine aktsepteeritav – juhul, kui algatus on laiahaardeline ja sisaldab poliitikavahendeid, mis ei ole Eestile relevantset, ei ole tarvis neile ka keskenduda. Lähenemine on aga probleemne, kui pole selgitatud, miks mõju vaadatakse just valitud vahendite puhul ning teisalt, kui väljajäetud tegevuste mõju puudumine Eestis pole üheselt selge.

Soovitus: Esmase mõjude hindamine tuleks reeglina teostada kõigi väljapakutud poliitikavahendite kohta. Erandjuhtudel, kui on üheselt selge, et teatud väljapakutud tegevused ei oma Eestile mingisugust mõju ja need jäetakse analüüsist välja, tuleb vastavat valikut selgitada ja põhjendada.

2.3. Poliitikavahendite mõjude esmane analüüs

2.3.1. Kasutatud andmekogumise ja analüüsi meetodid

Enamjaolt kogutakse andmeid esmase mõju hindamise läbiviimiseks huvigruppide ja teiste ministeriumide kaasamise ja dokumendianalüüsi käigus. Kogutud andmete analüüsiks spetsiifilisi meetodeid ei kasutata, va juhul, kui on võimalik kasutada valdkonnas juba välja töötatud ökonomeetrilisi mudeleid. Kaasamine täidab seega Valitsuse seisukohtade ettevalmistamisel mitut eesmärki:

- a) aitab koguda informatsiooni mõju hindamise läbiviimiseks ehk seeläbi tagada järelduste kvaliteeti,
- b) tagab erinevate huvigruppide seisukohtade arvesse võtmise ja seeläbi tõstab otsuste legitiimsust.

Kaasamine kui info kogumise meetod

Kaasamise protsess varieerub sõltuvalt ministeeriumist aga ka EL algatuse sisust:

- a) Enamlevinud praktika on saata kõigepealt uue algatuse dokumendid huvigruppidele ja teistele asjassepuutuvatele ministeeriumidele, aga vajadusel ka allasutustele arvamuste avaldamiseks. Seejärel koostatakse seisukohad ja seletuskiri, mis hiljem saadetakse kooskõlastamisele EL koordinatsioonikogule.
- b) Mõni ministeerium kohtub tavaliselt kaasatavatega kohe protsessi alguses näost-näku (ümarlauad, töögruppide kohtumised), selgitades sel juhul kohtumisel neile algatuse sisu lahti. Mõnel juhul on selleks hetkeks ka teatud määral eeltööd tehtud, mis on kaasatavate jaoks oluline lisainformatsioon. Hiljem järgneb formaalne, kirjalik kooskõlastamine.

Väga suuri üldistusi teha siiski ei saa, sest praktikaid on väga erinevaid ka ühe ministeeriumi sees, sõltuvalt teema olulisusest.

Arvestades lühikest ajaperspektiivi, mille jooksul EL asjade puhul mõjude hindamine tuleb teostada, on just kaasamine ülioluline ja hilisemate otsuste kvaliteedi mõttes sageli määrava tähtsusega. Seda enam tuleks mõelda, kas kaasamise protsessi saaks tõhusamaks muuta. Intervjueeritute kogemusi analüüsid leiti, et protsessi alguses kaasatavatega võimalikult rohke taustainfo jagamine (kasvõi mitteformaalselt) motiveerib neid enam kaasa töötama, aitab neil end kiiremini end teemadega kurssi viia ja sisukamaid seisukohti esitada.

Soovitus: Jagada kaasatavatega juba kaasamise varases staadiumis võimalikult palju taustainfot, mis võimaldaks neid lühikese perioodi jooksul sisukaid seisukohti esitada.

Kaasatavate ringi osas intervjueeritute sõnul tavaliselt küsimusi ei teki, enamjaolt kaasatakse väljakujunenud partnereid oma valitsemisala piires. Kaasusanalüüs näitas, et mõnel juhul on siiski jäänud olulise sihtrühma esindaja kaasamata. Seda juhtub kergemini mõju hindamise teostaja jaoks tavapäratu, teiste ministeeriumide vastutusalaadega seotud osapooltega. Taas tuleb väärtustada ja enam praktiseerida ministeeriumidevahelist koostööd. Teisalt on kaasatavate kitsam ring intervjueeritute sõnul sageli tingitud ajasurvest.

Soovitus: Kaasata kõigi oluliste sihtrühmade esindajaid, mitte piirduda tavapärase partnerite ringiga. Vajadusel küsida nõu teistest ministeeriumidest ja olla valmis ka ise teisi nõustama.

Olukorras, kus kaasamise teel kogutakse suur osa informatsioonist, on ka oluline, **mil moel seda informatsiooni analüüsitakse**. Seletuskirju lugedes jääb see osa protsessist nõ mustaks kastiks. Pole selge, mille alusel on otsustatud kellegi arvamusi arvesse võtta või arvesse võtmata jätta. Sageli pole ka selge, millele tuginedes on lõplike seisukohtadeni jõutud (mida on veel sisendina kasutatud lisaks kaasamise tulemustele). Sellises olukorras on tervitatav mõnede ministeeriumide praktika esitada seletuskirja lisa ülevaade kogutud seisukohtadest (nt euro ja muude vääringute kriminaalõigusliku kaitse ja toidutarneahela kaupade ohutuse ja vastava kontrolli tõhususe teemad). Eriti vääriavad esiletõstmist juhtumid, kui on lisa esitatud lisaks osapoolte arvamustele ka informatsioon nende arvesse võtmise või võtmata jätmise kohta koos põhjendustega (taas on hea näide toidutarneahela teema).

Soovitus: Kaasamise käigus esitatud arvamuste arvesse võtmine ja võtmata jätmine koos põhjendustega peaks olema seletuskirjale lisatud.

Mõjude kirjeldav analüüs

Lisaks kaasamisele tugineb mõjude analüüs olemasolevatel andmetel ning dokumentidel. Numbrilist informatsiooni otseselt mõjude suuruse kohta siiski valdavalt napib. On selge, et antud ajaraamistikus ei saagi enamikel juhtudel põhjalikku kvantitatiivset analüüsi teostada, va kui selleks saab kasutada juba eelnevalt väljatöötatud mudeleid (nt mikrosimulatsioonimudelid).

Kui täpset kvantitatiivset informatsiooni napib, on põhjendatud lähendite, ligikaudsete hinnangute esitamine. Selles osas aga intervjueeritute arvamused erinevad. Valdavalt eelistatakse analüüsis ligikaudseid numbreid mitte kasutada, sest neid on hiljem kerge vaidlustada või ei paku need nende hinnangul piisavat kindlustunnet järelduste tegemiseks, eriti kui tegemist on tundliku, nt inimeste suremust puudutava teemaga. Teised on aga julgemad ja esitavad kasvõi seletuskirja lisa parima nende käsutuses oleva informatsiooni, jättes lugejale võimaluse ise otsustada, kas see on piisav informatsioon otsuste tegemiseks või tuleks arvesse võtta täiendavaid aspekte.

Soovitus: Enam näha vaeva numbrilise info kogumisega. Julgemalt kasutada kvantitatiivset informatsiooni, mis võib olla hinnanguline (parema puudumisel nõ lähend), kuid mis kajastab vähemalt mõjude suurusjärku.

Sageli ei ole seletuskirju lugedes aga üheselt aru saada, kas a) vajalikke andmeid ei olegi olemas, b) andmed on, aga nii kiiresti ei olnud võimalik neid koguda, c) puudub teadmine, kas andmed on olemas või ei ole, kuna neid ei püütudki väga tõsiselt koguda.

Soovitus: Lugeja seisukohast oleks kasulik, kui numbrilise info puudumisel märgitakse ära, kas seda ei eksisteeri või ajanappuse tõttu ei jõutud olemasolevatest andmekogudest koguda ja töödelda. See on teisisõnu hinnang põhjalikuma mõju hindamise võimalikkusele andmete aspektist lähtuvalt.

2.3.2. Mõju olulisuse hindamine

Mõju hindamine mõjuvaldkondade ja sihtrühmade kaupa

Mõju olulisuse hindamiseks on tarvis tuvastada mõjuvaldkonnad ja sihtrühmad. **Mõjuvaldkondade** tuvastamist peavad intervjueeritud lihtsaks ja selles osas leitakse, et MHMst on palju abi. Sellegipoolest leidis kümne vaadeldud kaasuse puhul ka juhtumeid, kus polnud kõiki relevantseid mõjuvaldkondi käsitletud või oli neid valesti mõistetud.

Suuremaid probleeme esineb aga seoses **sihtrühmade** tuvastamisega. Mitmel juhul polegi neid selgelt välja toodud ning väga sageli pole mõju olulisust nende lõikes hinnatud. See pole niivõrd suur probleem, kui mõjuvaldkond omabki mõju ühele sihtrühmale, nt mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele (eeldades, et puudutatud ettevõtete grupp on homogeenne). Kui aga

mõjuvaldkonna sees ilmnevad erinevate sihtrühmade lõikes erineva suunalised mõjud, on mõju hindamine mõjuvaldkonna tasemel sisutühi. Näiteks hinnates euro ja muude vääringute kriminaalõiguslikku kaitset võltsimise vastu ilmneb mõju võitlusele kuritegevusega. Seda tuleks aga hinnata eraldi kahe erinevate huvidega sihtrühma - menetlejate ja õigusrikkujate - perspektiivist. Samuti hinnatakse nt pankade kriisilahendusmehhanismi loomise mõju ühekorruga pangandussektorile ja kodanikele. Selline nõrkeskmine ei ole aga sisukas. Tegemist on ühe suurema puuduse ja sisulise veaga MHM rakendamisel EL asjades, mis mõjutab ka lõpptulemust.

Soovitus: Määratleda alati sihtrühmad ning teostada mõjude hindamine iga sihtrühma kohta eraldi. Võimalusel täpsustada neid aspekte ka MHMs.

Mõju olulisuse hindamise praktikaid on taas erinevaid. Metoodika jätab teatud mõttes lahtiseks, mille lõikes mõju hinnata – kas meetmete, mõjuvaldkondade või sihtrühmade või nende kõigi kaupa korraga. Tabelites 1-2 on näitlikult esitatud kaks erinevat võimalust, mida järgnevalt põhjalikumalt analüüsitakse.

TABEL 1. ESIMENE VÕIMALIK LÄHENEMINE MÕJU OLULISUSE HINDAMISEKS

Poliitikavahend 1				
	Mõju ulatus	Mõju sagedus	Sihtrühma suurus	Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk
Mõjuvaldkond 1				
Sihtrühm 1				
Sihtrühm 2				
Mõjuvaldkond 2				
Sihtrühm 1				

TABEL 2. TEINE VÕIMALIK LÄHENEMINE MÕJU OLULISUSE HINDAMISEKS

Poliitikavahend 1				
	Mõju ulatus	Mõju sagedus	Sihtrühma suurus	Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk
Sihtrühm 1				
Mõjuvaldkond 1				
Mõjuvaldkond 2				
Sihtrühm 2				
Mõjuvaldkond 1				

Kaasusanalüüs kinnitas, et vähemalt erinevate **poliitikavahendite** kaupa on mõju enamasti vaadeldud, kuigi alati ei ole mõju hindamist teostatud kõigi vahendite kohta (vt ptk 2.2). Puudusena tuleb mainida, et juhul, kui Eesti poolt on välja pakutud alternatiivne poliitikavahend, siis selle mõjude võrdlevanalüüsi pole tavaliselt tehtud. Ideaalis peaks hindama selle mõju kogu ELs (sarnaselt EL tasemel läbi viidud mõjude hindamisele), et kõigi vahendite mõju oleks võimalik tõepoolest võrrelda. Kuigi selleks ei piisa sageli ajast ega muudest ressursidest, on EL asjade puhul ebakohane pakkuda välja alternatiivne poliitikavahend, mille kohta suudetakse vaid öelda, et see sobiks Eestile paremini. Minimaalselt peaks suutma põhjendada, miks arvatakse, et meetmel oleks potentsiaali täita eesmärki üle Euroopa paremini kui EK poolt väljapakutud meetmed, kuigi konkreetseid numbreid ei suudeta väite tõestuseks veel pakkuda.

Soovitus: Juhul, kui Eesti poolt pakutakse välja alternatiivne poliitikavahend, tuleb hinnata ka selle mõjusid ja sealjuures mitte keskenduda vaid Eestile.

Lisaks teostatakse mõju hindamine tavaliselt **mõjuvaldkondade** kaupa, aga **sihtrühmad** jäetakse sealjuures sageli eristamata, kuigi on ka selles osas eeskujulikke näiteid.⁴ Nagu juba eelnevalt mainitud, on sihtrühmade huvid sageli vastandlikud ning mõju tuleks seega ilmtingimata hinnata sihtrühmade kaupa.

Küsitav on aga, kas kogu analüüs oleks mõttekam teostada mõjuvaldkondadest (tabel 1) või sihtrühmast (tabel 2) lähtudes ning kas koondhinnang, mida MHMi lisa 2 nõuab, esitada mõjuvaldkonna või sihtrühma kohta. Lisa 2 põhjal jääb mulje, et koondhinnangut oodatakse mõjuvaldkondade kohta ja sama lähenemist eeldab ka õigusloome ja normitehnika eeskiri (§ 46 lg 1). Nii on seda siiani ka valdavalt tehtud, kuigi mitmel juhul pole koondhinnangut üldse esitatud.

Kui aga MHMi hoolega lugeda (lk 18-19), defineeritakse nii mõju ulatust, sagedust kui ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski läbi sihtrühma, mistõttu on töö autorite arvates loogiline ka analüüsi teostamine ja koondhinnangu esitamine iga sihtrühma kohta eraldi. Ka otsustaja jaoks ei ole lõpuks olulised niivõrd abstraktsed temaatilised koondmõjud, vaid mõju puudutatud sihtrühmadele. Tuleb

⁴ Nt tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate õigus- ja haldusnormide ühtlustamise teema.

arvestada, et kui mõju on esitatud mõjuvaldkondade kaupa ja nende sees toodud välja mõju sihtrühmadele, ei teki ülevaadet kogumõju kohta ühele sihtrühmale.

Praktiliselt tuleb mõlema lähenemise (tabelis 1 ja 2) puhul läbi teha sama mõttetöö - sõeluda välja relevantset mõjuvaldkonnad, määratleda sihtrühmid. Erinevus seisneb tabeli ülesehituses ja siis vastavalt ka hinnangutes mõju olulisusele. Mõttetööd on lihtsam alustada mõjuvaldkondade kaupa, kuna MHM abiküsimused on esitatud mõjuvaldkondade kaupa. Peale sellist esialget relevantsete mõjuvaldkondade ja sihtrühmade kaardistamist võiks lõpliku mõju olulisuse hindamise tabeli siiski esitada sihtrühmade kaupa (tabelis 2 esitatud variant).

Eelnevat kokku võttes –aktsepteeritavad võiks olla nii tabelis 1 kui tabelis 2 esitatud võimalused mõju hindamise läbiviimiseks ehk MHMi tabeli 2 täitmiseks. Sõltuvalt valikust tehakse ka koondhinnang kas mõjuvaldkondade (tabel 1) või sihtrühmade kaupa (tabel 2). Juhul, kui esineb vastandlike huvidega sihtrühmi, kelle suhtes avalduvad erisuunalised mõjud, on soovitatav teostada analüüs sihtrühmade kaupa.

Soovitus: Mõju hindamine tuleks teostada nii poliitikavahendite, mõjuvaldkondade kui sihtrühmade lõikes. Lõpuks tuleb esitada ka koondhinnang kas mõjuvaldkondade või sihtrühmade lõikes ning seda kajastada ka seletuskirjas.

Soovitus: Täpsustada metoodilisi juhiseid mõju olulisuse hindamise ülesehituse osas ja näha ette ühe variandina mõju olulisuse hindamist ning koondhinnangu esitamist sihtrühmade kaupa.

Mõju hindamise kriteeriumid ja olulisuse hindamise valemi kasutamine

Palju küsimusi tekitavad hindamise läbiviijates mõju **olulisuse hindamise kriteeriumid**. Esiteks tõlgendatakse erinevalt mõju ulatuse ja sageduse sisu, mis viitab faktile, et metoodika ei selgita mõtet piisavalt täpselt. Intervjueeritud tunnistasid, et palju oleks abi näidetest. Mõned näited ja selgitused on toodud lisa 1.

Teine suurem probleem seostub sihtrühmade suuruse hindamisega. Ei mõisteta, mida käsitleda üldkogumina. Paljude jaoks ei ole loogiline mõista üldkogumina alati kogu elanikkonda või kõiki ettevõtteid nagu metoodika eeldab. Näiteks:

- Kui poliitikavahend mõjutab kogu pangandussektorit, on sihtrühma suurus väike, kuna panku on Eestis kogu ettevõtete arvust vähe. Samas moodustavad nii suured ettevõtted nt töötajate arvu või müügikäibe mõttes kogu ettevõtlussektorist hoopis teistsuguse osakaalu kui ettevõtete arvu järgi.
- Samamoodi on küsitavusi tekitanud poliitikavahend, mis oli suunatud kõigile noortele. Sihtrühm hinnati suureks, kuigi tuleks arvestada noorte osakaalu kogu rahvastikust ja sel juhul ei ole sihtrühm suur.

Selgusetuks on jääb üldkogumi suurus juhul, kui sihtrühmaks on mõned avaliku sektori asutused või riik tervikuna. Samas on avalikku haldust MHMs mainitud tüüpilise sihtrühmana ehk siis tegemist on sagedase probleemiga ja selline selguse puudumine tekitab mõju hindamise suhtes täiendavaid tõrkeid. Käesoleva töö autorid leiavad, et hinnang avalikule sektorile sõltub hinnatava teema sisust. Kui hinnatav poliitikavahend mõjutab avaliku sektori töötajaid, siis tuleb hinnata, kui suure osa meetmega puudutatud inimesed elanikkonnast moodustavad. Kui poliitikavahend mõjutab

organisatsiooni ja tema töökorraldust, tuleb hinnata sihtrühma organisatsioonide osakaalu sarnaste organisatsioonide üldkogumist (nagu ettevõtete puhul hinnatakse meetmega mõjutatud ettevõtete osakaalu kõigist ettevõtetest).

Soovitus: Vajalik on jätkuv selgitustöö ja arusaamade ühtlustamine.

Mõju hindamise tulemuste põhjendamine MHMi lisa 2 tabelis ja seletuskirjas

Ebaühtlane praktika esineb seoses mõju hindamise tulemuste põhjendamise ja esitamisega. Kaasusanalüüs näitas, et mõnel juhul täidetakse tabel pelgalt hinnangutega („väike“, „keskmine“, „suur“) neid põhjendamata. Enamjaolt siiski esitatakse ka põhjendusi, kuid mitte süstemaatiliselt, kuigi MHM nõuab mõjude avaldumisega seotud asjaolude kirjeldamist (lk 19-20 ja lisa 2) ja täpsustab, millele mõjude avaldumisega seotud asjaolude kirjeldamisel tähelepanu pöörata. Kuna esmane mõjude hindamine on paljuski hinnanguline ja paratamatult teatud määral subjektiivne, on põhjendused ja selgitused usutavuse tõstmiseks äärmiselt vajalikud (vt käesoleva töö lisa 1 ühe näitena, mil moel minimaalselt oma mõttekäiku selgitada ja hinnanguid põhjendada).

Üheks probleemiks võib olla ka see, et **ei kujutata seletuskirja tarbijat ja tema infovajadust ette**. Mõju hindamist teostavale spetsialistile on paljud nüansid nii elementaarsed, et nende kirjapanekut ei peeta vajalikuks. Samas ei pruugi otsustajad ja teised seletuskirja kasutajad teemat tunda ning nende jaoks on tekst lünklik, küsimusi tekitav ja vähe argumenteeritud.

Teine küsimus on, kus neid selgitusi esitada - mõned selgitavad antud hinnanguid pikemalt tabelis, teised pigem seletuskirjas. Halvemal juhul ongi kogu mõju hindamine tehtud lisas ning seletuskirjas koondhinnangut pole antud või on tabeli ja seletuskirja teksti vahel ebakõlad. MHMis on öeldud, et seletuskirjas tuuakse välja olulisemate mõjude kokkuvõte (lk 11), seda pikemalt täpsustamata, mistõttu varieeruvad ka praktikad.

Soovitus: Mõjude suurusele antud hinnanguid tuleb korralikult põhjendada ja oma mõttekäigud selle tarbijat silmas pidades lahti kirjutada, seda eelkõige tabelis. Seletuskirjas peaks kajastama olulisemaid mõjusid ja oluliselt mõjutatud sihtrühmi ning numbrilise info olemasolu korral lisama ka mõju hinnangulise suuruse.

Soovitus: Korraldada koolitustel ja teavitustöös kohtumisi mõju hindamise kasutajate ja mõju hindamise koostajate vahel, et seletuskirjade koostajad õpiksid paremini seletuskirjade kasutajate vajadusi tundma. Alternatiivselt täidab sama rolli ka õppekaasuste kasutamine koolitusel, mille raames saavad osalejad end võõral teemal otsustaja rolli panna ja seeläbi seda olukorda paremini ette kujutama õppida.

Mõju hindamise tulemuste seos seisukohtade kujundamisega

Intervjueeritud tunnistasid, et kuigi mõjude hindamine pole veel lõplikult juurdunud, on sellest olnud kasu lõplike seisukohtade kujundamisel. MHMi näol on nende jaoks tegemist abivahendiga, mis aitab süstematiseeritult kõik võimalikud mõjud läbi mõelda. Kui alguses võis juhtuda, et mõju hindamine tehti viimasel hetkel peale seisukohtade kujundamist EL õigusakti kohta, siis nüüd on üha sagedamini tegevuste järjekord siiski loogiline – alustatakse väljapakutud poliitikavahendite mõju hindamisest. Ka juhul, kui seisukohad koostati enne ja mõju hindamine tehti hiljem, leiti peale mõju hindamist, et

seisukohti või nende põhjendusi tuli täiendada. Seega on kvaliteetsem mõju hindamine otseselt parandanud seisukohtade ja vastava argumentatsiooni kvaliteeti.

Teisalt ei peagi mõju hindamine otsustajate eest otsust ära tegema, vaid pakkuma informatsiooni kaalutletud otsuse tegemiseks. Eriti EL asjade puhul tuleb arvestada laiemat, kõigi EL liikmesriikide huvi ja nii esinebki olukordi, kus mõju Eestile on vähemärgatav, aga algatust toetatakse sellegipoolest. Olukorras, kus EL õigusakti positiivne mõju on tagasihoidlik, aga kohandamise kulud suured, on mõjude hindamise tulemusi võimalik seisukohtade kujundamisel arvesse võtta ja vajadusel teha EL õigusaktidele muudatusettepanekuid.

2.3.3. Põhjalikum mõjude hindamine

Põhjalikuma mõju analüüsi osas esineb EL asjade puhul erisusi võrreldes siseriiklike dokumentide väljatöötamise käigus toimuvast. Kui siseriiklike asjade puhul on olnud märgata kalduvust esmase mõju hindamise tulemustega manipuleerida (näidata nt mõju väiksemana, et kaoks vajadus viia läbi põhjalikum mõjuanalüüs), siis kaasusanalüüs põhjal võib öelda, et EL asjade puhul selline käitumine probleemiks ei ole. Selleks puudub motivatsioon, kuna arvestades ajasurvet, põhjalikumate mõjude hindamist tavaliselt ei tehta.

Ilmnes veel, et EL asjade puhul võibki piir esmase ja põhjaliku mõjude analüüsi vahel olla hägusam võrreldes siseriiklike asjadega. Esmast mõjude hindamist ei tehta üksnes olulist mõju omavate aspektide välja selekteerimiseks, mille osas hiljem põhjalikum mõju hindamine teostada, vaid tegemist ongi juba mõju hindamisega, mis on sisendiks otsuse tegemisel. Paljuski on see tingitud ajaraamist ja faktist, et põhjalikumate mõjuanalüüsi enamjaolt ei jõua teha ning otsus tehaksegi peale esmast mõjude hindamist.

Põhjalikuma mõju hindamise ettevõtmist pärsib ka kujutlus sellest kui väga mahukast, avaliku hanke teel sisseostetavast teenusest. Sellise protsessi läbiviimiseks ja tulemuste saamiseks läheks tõepoolest enamikel juhtudel liiga palju aega. Samas pole **põhjalikuma mõju analüüsi mõistet** MHMIs täpsustatud. Nii võib see tegelikult tähendada näiteks veel üht põhjalikumate kaasamise ringi, mõningaid täiendavaid ekspertintervjuusid või andmete hankimist riiklikest andmekogudest, kui seda esmase mõju hindamise raames ei jõutud teha.

Soovitus: Jagada häid põhjalikuma analüüsi näited, nii süvitsi minevaid kui lihtsamaid, nii sissetellitud kui ametnike poolt tehtuid. Koolitustel võib nende tugevaid ja nõrku külgi koos analüüsida.

Teisalt tunnevad ametnikud, kes pole kunagi majanduslike mõjude hindamisega kokku puutunud, olles taustalt nt keemik või filoloog, et nad ei ole pädevad põhjalikumate mõju hindamist tegema. Sageli pole intervjuerite sõnul abi ka ministeeriumide analüüsiosakondadest, kes tegelevad oma kindlate ülesannetega ja muid nõ kiirtöid ei tee. Seega, kuigi EL asjade puhul võiks põhjalikumate mõjude analüüs olla ise tehtav, et see vähegi ajaraamidesse mahuks, leitakse, et selleks napib võimekusest ja muudest ressurssidest.

Ka ajaraami osas, mille jooksul põhjalikuma mõju hindamise teostama peaks, esineb erinevaid seisukohti. Teatud juhtudel saaks mõju hindamisega alustada juba enne algatuse avaldamist, lähtudes EK plaanidest. Mitu intervjuerit leidsid aga, et sageli muudetakse olulisi, enam vaieldud punkte

viimasel hetkel. Seega võib varem alustatud mõjude hindamine tähendada tühja tööd. Teisalt on ka näiteid juhtudest, kus varane mõjude hindamine on võimaldanud oma seiskohtade kaitsmiseks valmis olla. On ju teada, et varastes faasides saab algatuse sisu enam mõjutada võrreldes formaalse seisukohtade kujundamise faasiga.

Soovitus: Jälgida EK plaane ja alustada infot kogumist algatuse mõjude kohta võimalikult varakult.

Eeskujulikud on veel näited, mil on põhjalikumate mõjude ilmnemisel teemat edasi uuritud, pidades silmas infovajadust rakendamise faasis.

3. Muud probleemid

Intervjueeritute sõnul tekivad puudujäägid mõjude hindamise kvaliteedis sageli just ressursipuuduse tõttu. Puudu on inimestest ja olemasolevatel inimestel ajast.

Lisaks pole tegemist esimese prioriteetsusega tööülesandega, pigem on mõju hindamine lisatöö, mida tuleb teha kõige muu kõrvalt. Arvestades aga, et läbi mõtlemata mõjude hindamine võib hiljem kaasa tuua palju vaidlusi osapooltega ja lisatööd meediaga, oleks tark pigem juba alguses teemad põhjalikult läbi mõelda.

Intervjueeritud leidsid, et kõige tõhusam oleks, kui sisuline ekspert teostaks ka mõju hindamise, kuna tema teab teemat detailideni ning tunneb inimesi, keda peaks kaasama. Kui aga sisuline ekspert ei võta initsiatiivi, jääb juhtiv roll pigem EL asjade koordinaatorile, kes on määratud peamiseks vastutajaks. Sellele inimesele tähendab see töö aga teemaga tutvumist algusest peale ning etteantud ajaraamis ei jõua ta kõigi sisuliste detailidega paratamatult tegeleda.

Soovitus: Jätkata selgitustööd mõjude hindamise vajalikkuse teemal ministeeriumides kõigil tasanditel. Tuua näiteid (nt minikaasused) olukordadest, kus puudulik mõjude hindamine on hiljem palju lisatööd tekitanud või vastupidi, heal tasemel mõjude hindamine aidanud vältida vigu. Kindlasti tuleb hoiduda konkreetsete mõju hindamise teostajate nõo häbimärgistamisest, mistõttu tuleb näiteid valida hoolega, neid vajadusel fiktiivseteks näideteks ümber kirjutades.

Soovitus: Tunnustada häid mõjude hindamiste teostajaid ja väärtustada nende tööd.

Puudujääke tunnetatakse ka ministeeriumidevahelises koostöös. Kuigi iga ministeerium peaks üle vaatama teise ministeeriumi poolt koostatud mõjuhinnangu enda valdkonnas, ei täideta seda kohustust alati pühendumusega. Teisalt ei saa alati süüdistada vaid kaasatavaid ministeeriume. Mida enam eeltööd mõju hindamise läbiviija enda poolt teeb, näiteks selgitades teema olulisust ja tuues selgelt välja punktid, mille osas sisendit oodatakse, seda tõhusam koostöö on. Intervjueeritud leidsid õigustatult, et tegemist on omamoodi müügitööga.

Soovitus: Tõhustada ministeeriumidevahelist koostööd nii selgitustööga teema olulisusest, parimate praktikate esiletõstmise kui vajalike ressursside (sh eelkõige aja) tagamise abil.

4. Kokkuvõte

Uuring kajastab esmaste mõjude hindamise olukorda EL asjades Eestis aastal 2013. Uus mõjude hindamise metoodika võeti kasutusele aasta alguses ning tuleb tõdeda, et aasta jooksul on toimunud väga oluline edasimineku nii mõjude hindamise vajaduse mõistmisel, mõju hindamise metoodika omaksvõtul kui selle teostamise sisulises kvaliteedis. Sellegipoolest ilmnes kümne 2013.a. koostatud EL asja dokumentatsiooni analüüsi ning intervjuude käigus väiksemaid ja suuremaid vajakajäämisi, mis on käesolevas dokumendis esitletud koos olukorra parandamiseks tehtud soovitustega

Olulisemad tähelepanekud on järgmised:

- Alati ei ole EL asjade mõjusid hindama asudes tehtud kindlaks probleemi olulisust Eestis. Samas tuleb mõju hinnata probleemi leevendamisele Eestis – mil määral algatus aitab vähendada lõhet tegeliku ja soovitud olukorra vahel.
- Esmane mõjude analüüs tugineb sageli kaasatud osapoolte arvamustele. Samas pole alati seletuskirju lugedes selge, mille alusel on otsustatud kellegi arvamusi arvesse võtta või arvesse võtmata jätta ning millele tuginedes on lõplike seisukohtadeni jõutud (mida on veel sisendina kasutatud lisaks kaasamise tulemustele).
- Huvigruppide kaasamisega tegeletakse mõju hindamise käigus aktiivselt, kuid kaasamise protsessi saaks veelgi tõhusamaks muuta. Arvestades lühikest ajaperspektiivi, mille jooksul EL asjade puhul mõjude hindamine tuleb teostada, on just kaasamine ülioluline ja hilisemate otsuste kvaliteedi mõttes sageli määrava tähtsusega info kogumise viis.
- Vähe kasutatakse numbrilist informatsiooni, eriti kui ei olda selle kvaliteedis täiesti kindlad, kuigi otsustajale oleks abi ka hinnangulistest numbritest võimaliku mõju kohta, mis aitaks vähemalt mõjude suurusjärku ja ulatust ette kujutada.
- Esmast mõju hindamist on teostatud poliitikavahendite ja sageli ka mõjuvaldkondade kaupa, kuid mitte erinevatele sihtrühmadele eraldi. Selline analüüs ei ole aga alati sisukas, kuna sihtrühmadel võivad olla vastandlikud huvid ja mõjud nende lõikes on erinevad.
- Juhul, kui Eesti poolt on välja pakutud alternatiivne poliitikavahend, siis selle mõjude võrdlev analüüsi pole tavaliselt tehtud. Samas ei peaks ettepanekud lähtuma vaid Eesti huvidest, vaid pakkuma lahendusi, mida oleks otstarbekas rakendada kogu ELis.
- Mitte kõik hindajad ei ole ühte moodi aru saanud mõju olulisuse hindamise kriteeriumide (mõju ulatus, selle avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus, ebasoovitavate mõjude kaasamise risk) sisust ja põhimõtetest, kuidas nende kriteeriumide kaupa mõjusid hinnata. Vajalik on jätkuv metoodika selgitamine, erinevate näidete kogumine ja esitamine ning arusaamade ühtlustamine.
- Oma hinnanguid ei põhjendata ja selgitata piisavalt. Kuna tegemist on enamjaolt kvalitatiiivsete hinnangutega, parandaks oma mõttekäikude tutvustamine hinnangute usutavust tunduvalt. Lisaks muudaks see seletuskirja otsustajatele ja teistele selle tarbijale loetavamaks.
- EL asjade korral teostatakse põhjalikumaid mõju hindamisi väga harva, osaliselt tingituna ajanappusest. Teisalt takistab nende ettevõtmist ka arusaam, et põhjalikum mõjude

hindamine peaks olema mastapne uuring, kuigi see võib olla ka vaid olulistes nüanssides põhjalikum analüüs kui esmane mõjude hindamine.

- Mõjude hindamise kvaliteet kannatab ka ressursipuuduse tõttu, napib inimestest ja olemasolevatel inimestel ajast. Lisaks ei väärtustata sageli ministriumides mõju hindamist piisavalt.

Iga probleemse tähelepaneku osas on analüüsi aruandes tehtud edaspidise töö parandamiseks konkreetne soovitus. Need puudutavad üldistatult:

- a) metoodika tõhusamat kasutamist, nt Eesti olukorra probleemianalüüsi kvaliteetne teostamine, alternatiivsete ettepanekute mõju hindamine, mõju olulisuse hindamise valemi õige kasutamine;
- b) metoodiliste juhiste täiendamist, nt mõju olulisuse analüüs teostamise võimaldamine sihtrühmade kaupa;
- c) mõju hindamise läbiviimist, nt partnerite tõhusam kaasamine, mõju hindamise töö väärtustamine ministriumides.

Kõige raskemini elluviidavad soovitused puudutavad metoodika täiendamist. Mida selgemad on aga juhtnöörid, seda lihtsam on mõju hindajatel oma tööd teha. Kuna metoodika on väga värske, oli ka oodatav, et töö käigus ilmnevad täpsustamist vajavad kohad. Loodetavasti on käesolev analüüs edasises töös abiks.

Kasutatud kirjandus

Impact Assessment Guidelines, European Commission 2009.

Mõju hindamise metoodika (2012). Justiitsministeerium ja Riigikantselei.

Strateegilise juhtimise andmeobjektid. Juhendmaterjal. Rahandusministeerium 2014.

Õigusloome ja normitehnika eeskiri, RT I, 29.12.2011, 228.

Lisaks tugineti hinnangute andmisel kaasanalüüsi käigus läbi töötatud dokumentidele (seletuskirjad, õigusaktide eelnõud, võimalusel EL-üleised mõju hindamised).

LISA 1. Näited ja suunised MHM lisa 2 täitmiseks

Kavandatav poliitikavahend ja poliitikavalik

Selgitused:

- **Poliitikavahend** on eesmärgi saavutamisele suunatud tegevus või tegevuste kogum. **Poliitikavalik** kajastab kõrgema taseme valikukohti (nt prioriteetide või fookuse seadmist), hõlmates omakorda poliitikavahendite kogumeid.
- Mõju hindamine tuleb teostada eesmärgi saavutamiseks välja pakutud poliitikavahendite või nende puudumisel poliitikavalikute lõikes, harvem üksikute tegevuste lõikes (nt suure potentsiaalse mõjuga tegevused või kui algatus puudutabki juba kehtiva poliitikavahendi mõne tegevuse muutmist).
- Esmane mõjude hindamine tuleb reeglina teostada **kõigi** väljapakutud poliitikavahendite kohta. Erandjuhtudel, kui on üheselt selge, et teatud väljapakutud tegevused ei oma Eestile mingisugust mõju ja need jäetakse analüüsist välja, tuleb vastavat valikut selgitada ja põhjendada.
- Juhul, kui Eesti poolt pakutakse välja alternatiivne poliitikavahend, tuleb hinnata ka selle mõjusid ja sealjuures mitte keskenduda vaid Eestile.

Sihtrühm

Selgitused:

- Tuua välja puudutatud sihtrühmad ning hinnata mõju iga sihtrühma kohta eraldi, kuna erinevate sihtrühmade huvid võivad olla vastandlikud ning neile avaldub mõju erisuunaline.
- Mõelge võimalikele sihtrühmadele avatult, et vältida mõne olulise sihtrühma tähelepanuta jätmist. Juhul, kui kahtlete mõne võõrama teema puhul oma hinnangutes, konsulteerige ekspertide, sihtrühma esindajate või teiste ministriumidega.

Mõju ulatus

MHM kohaselt on mõju ulatus:

- SUUR, kui sihtrühma (inimene, ettevõtte, keskkond) senine toimimine võib muutuda märkimisväärselt võrreldes varasemaga ning eeldab sihiteadlikku kohanemist.
- KESKMINE, kui sihtrühma käitumises võivad kaasneda muudatused, kuid nendega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskulusi.
- VÄIKE, kui objekti kui terviku käitumises erilisi muutusi ei toimu ning puudub tarvidus muutustega kohanemisele suunatud tegevusteks.

Selgitused:

- Tuleb hinnata, kui oluliselt sihtrühm oma käitumist muutma ja kohanema peab. Siinjuures ei pea veel mõtlema sellele, kui suur sihtrühm on ega kui sageli teistmoodi käituda tuleb.

Järgnevalt on toodud mõju hindamise kriteeriumide sisu selgitamiseks mõned näited. Samu näiteid käsitletakse läbivalt kõigi kriteeriumide puhul. Arvestada tuleb aga, et tegemist pole täismahus mõju hindamisega – mõju vaadatakse ühele sihtrühmale arvestades mõningaid mõjuvaldkondi, et eelkõige illustreerida mõisteid.

Näide 1: Ümbrikupalga maksmise vähendamiseks peavad tööandjad töötaja tööle asumisel edastama töötaja andmed e-maksuameti kaudu uude töötamise registrisse (infosüsteemi) juba enne töötaja tööle asumist. Samas lõppeb praegune haigekassa registreerimine, kuna haigekassa saab kasutada sama infosüsteemi. Hindame mõju ühele sihtrühmale – tööandjatele (mõju seni ümbrikupalka maksvatele tööandjatele tuleks hinnata eraldi). Uusi töötajaid tööle võtvate tööandjate käitumine muutub ja mõju ulatus on keskmine, kuna muudatustega tuleb kohaneda. Samas pole tegemist nii suure muudatusega, mis kohanemiskasutused kaasa tooks.

Näide 2. Suitsetajate arvu vähendamiseks märgistatakse tubakatooted täiendavate pilt- ja teksthoiatustega. Mõju peaks avalduma läbi noorte ja laste sihtrühma, kelle osas varasemad uuringud on kinnitanud selliste meetmete ennetavat mõju. Sellele osale sihtrühmast, kes tänu meetmele ei hakka suitsetama, on mõju suur, kuna see mõjutab märkimisväärselt sihtrühma käitumist, tema tervist ja eluiga. Eriti noorelt suitsetamisega alustanutel on suured terviseriskid ja noortel kujuneb nikotiinisõltuvus välja kergemini. Võib öelda, et mõju ulatus on suur.

Mõju avaldumise sagedus

MHMi kohaselt on tuleb mõju avaldumise **sageduse** määramisel arvestada mõju avaldumise **regulaarsust ja tihedust**. Mõju avaldumise sagedus on:

- SUUR, kui mõjutatud adressaat (inimene, ettevõtte, keskkond) puutub muudatuste tagajärgedega kokku regulaarselt või reeglipäraselt ja tihti (nt iga päev).
- KESKMINE, kui kokkupuude on regulaarne või reeglipärane, aga mitte igapäevane.
- VÄIKE, kui kokkupuude on ebaregulaarne, juhuslik ja harv (näiteks ettevõtte pankrot, kohtuvaidlus).

Selgitused:

- Lisaks tuleb mõelda sellele, kas kohanemine on ühekordne. Nt kui muuta ettevõtete mõnda maksudeklaratsiooni vormi, siis esialgu võib tunduda, et mõju on sagedane, kuna maksuinfot tuleb regulaarselt esitada. Teisalt, kui muudatused juurutatakse raamatupidamisprogrammi ja need hiljem enam täiendavat koormust kaasa ei too, on mõju siiski harv ehk sagedus väike.

Jätkame samade näidetega:

Näide 1: Mõju avaldumise sagedus tööandjatele on keskmine, kuna tegemist on regulaarse mõjuga (oletame, et keskmine tööjõu volavus on vähemalt 5-7%), samas pole kokkupuude enamuse ettevõtete puhul ka igapäevane. Muidugi on ettevõtteid, kelle jaoks mõju on igapäevane (suurettvõtted) ja neid, kelle jaoks on mõju avaldumise sagedus harv, kuid siinkohal nii detaili ei pea minema.

Näide 2. Kuna eesmärk on, et teatud hulgast potentsiaalsetest suitsetajatest ei saagi tänu meetmele suitsetajaid, tuleb võrrelda suitsetaja ja mittesuitsetaja käitumist, mõju regulaarsust ja tihedust. Kuna suitsetamine on tihe ja regulaarne tegevus, võib öelda, et mõju sagedus on suur.

Sihtrühma suurus

MHMi kohaselt analüüsitakse **sihtrühma suhtelist suurust**, võrreldes seda kõigi samasse gruppi kuuluvate objektidega Eestis. Näiteks, kui mõjutatud on teatud osa elanikkonnast, ettevõtetest või territooriumist, siis hinnatakse selle suurust võrreldes vastavalt kogu Eesti elanikkonnaga, ettevõtete arvuga või territooriumiga. Sihtrühm on:

- SUUR, kui mõjutatud on üle poole Eesti elanikkonnast, ettevõtete arvust või territooriumist (nt perekonnaseaduse muudatused, mis puudutavad kõiki eestimaalasi).
- KESKMINE, kui mõjutatud objektide hulk võrreldes kogu grupi suurusega on 5–50%.
- VÄIKE, kui mõjutatud on alla 5% grupist.

Selgitused:

- Pöörata tähelepanu üldkogumile, mis on alati kas kogu elanikkond või kõik ettevõtted. Näiteks, kui eelnõu puudutab üliõpilasi, tuleb hinnata üliõpilaste osakaalu elanikkonnast, mitte eelnõuga puudutatud üliõpilaste osakaalu kõigist üliõpilastest.
- Kui sihtrühmaks on avaliku sektori asutused, sõltub hinnang sihtrühma suurusele hinnatava teema sisust. Kui hinnatav poliitikavahend mõjutab avaliku sektori töötajaid, siis tuleb hinnata, kui suure osa meetmega puudutatud inimesed elanikkonnast moodustavad. Kui poliitikavahend mõjutab organisatsiooni ja tema töökorraldust, tuleb hinnata sihtrühma organisatsioonide osakaalu sarnaste organisatsioonide üldkogumist (nt puudutatud omavalitsuste osakaal kõigist kohalikest omavalitsustest).
- Tuleb mõelda ka sihtrühma suurusele pikaajalises perspektiivis. Sihtrühm ei ole ainult need inimesed või ettevõtted, keda muudatus täna puudutab (nt töötud täna), vaid kõik, keda see potentsiaalselt võib puudutada pikemas perspektiivis (nt 5a jooksul on töötuse episoodide palju enamatel inimestel kui töötute arv käesoleval aastal).

Jätkame samade näidetega:

Näide 1: Tööandjate sihtrühm on suur, kuna uusi töötajaid võtavad aeg-ajalt tööle kindlasti üle poolte ettevõtetest ja teistest tööandjatest.

Näide 2. Eestis suitsetab 32% üle 15-aastastest elanikest. Kui see poliitikavahend vähendaks suitsetajate arvu mõne protsendi võrra, oleks tulemus suurepärase. Eesti elanikest jääb seega nende arv, kelle käitumine tööpoolest muutub ja kelle puhul saame rääkida meetme mõjust, alla 5% elanikkonnast ehk siis sihtrühma suurus on väike. Ideaalsel juhul võiks minna täpsemaks ja tuua välja, kui palju on noorte hulgas suitsetajaid ning täpsemalt, kui suur osa neist võiks olla antud meetmega mõjutatavad.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

MHMi kohaselt tuleb hinnata kaasnevate mõjude toimet sihtrühmadele – kas tegemist on negatiivse (koormav, piirav jne) või positiivse (kergendav, vabastav jne) toimega mõjudega. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on:

- SUUR, kui mõjuvaldkonnas sihtrühmadele kaasnevad mõjud on selge negatiivse iseloomuga.

- KESKMINE, kui kaasnevad mõjud on pigem negatiivse iseloomuga.
- VÄIKE, kui negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad või on vähesed.

Selgitused:

- Siinkohal tuleb mõelda eelkõige mõjule, mis ei ole poliitikavahendi otsesteks eesmärkideks ja eristada neist negatiivse iseloomuga mõju.

Jätkame samade näidetega:

Näide 1: Ühest küljest võiks arvata, et halduskoormus seoses uue informeerimiskohustusega kasvab. See on ebasoovitav mõju, kuna halduskoormus pole poliitikavahendi otseseks eesmärgiks. Samas lõppeb praegune haigekassa registreerimine, kuna haigekassa saab kasutada samas infosüsteemis sisalduvaid andmeid. Seega halduskoormus siiski ei tohiks kasvada. Kuna muidu ebasoovitavaid mõjusid pole suudetud kindlaks teha, siis on kokkuvõttes ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk väike.

Näide 2. Kindlasti toob eelnõu kaasa ebasoovitavaid mõjusid tootjatele ja selle läbi kaudselt hinnatõusu näol (uuringute põhjal kuni 1%) ka tarbijale. Teisalt võib see omakorda vähendada tubakatoodete müüki, mis kasvatab aga muude kaupade läbimüüki ja teisalt parandab inimeste pereelarve positsiooni. Viimane mõjuahel ilmneb ka läbi nende mittesuitsetajate, kellest ilma meetmeta oleks saanud suitsetajad. Seega meie poolt vaadeldavale sihtrühmale, kellele antud poliitikavahend peaks mõju avaldama, on ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk pigem väike.

Mõju avaldamisega seotud asjaolude kirjeldus

Selgitused:

- Mõjude suurusele antud hinnanguid tuleb korralikult põhjendada, tuues välja põhjus-tagajärg seosed ja oma mõttekäigud lahti kirjutada, kuna tegemist on kvalitatiivsete hinnangutega, millest ei pruugi kõik lugejad ühte meele aru saada.
- Seisukohti põhjendades kasutada võimalusel numbrilist informatsiooni (nt mõju, sihtgrupi suuruse kohta). Ka hinnanguline kvantitatiivne informatsioon on otsustajale parem kui mitte midagi, kajastades vähemalt mõjude suurusjärku.
- Selgitusi jagades tuleb arvestada, et otsustajad ja teised seletuskirja kasutajad ei pruugi teemat tunda.
- Väiteid ilma neid põhjendamata või allikale viitamata ei esitata.
- Vältida tuleks EL-ülese mõjud hindamise teksti kopeerimist ilma seda Eesti kontekstiga sidumata.

Edasine analüüs

- Oluliste mõjude puhul on vajalik kirjeldada, kas on kavas mõju avaldumist põhjalikumalt analüüsida ja põhjendada valikut, kui seda plaanis ei ole (puuduvad andmed, ajakava ei võimalda, vms).

- Põhjalikum analüüs ei pruugi tähendada vaid mahukat, sissetellitud analüüsi. See võib olla ka ametnike pool läbiviidav ja hõlmata nt veel üht põhjalikumat kaasamise ringi, mõningaid täiendavaid ekspertintervjuusid või andmete hankimist riiklikest andmekogudest, kui seda esmase mõju hindamise raames ei jõutud teha.
- Kui uuring on plaanis, täpsustada, mis aspektid ja mõjud vajaksid põhjalikumat analüüsi, kas selleks on andmeid võimalik hankida, üldjoontes, kui mahuka uuringuga on tegemist (kestus, eelarve) ja kas seda võiks teha ministeerium ise või see tuleks sisse tellida.

